

## KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEJAHATAN MELALUI MEDIASI PENAL SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KDRT

Liliana Tedjosaputro dan Krismiarsi

*lilianatedjosaputro@yahoo.com*<sup>1</sup>

*krismiarsi@yahoo.com*<sup>2</sup>

### Abstract

*Compared to the trial process which only consider legal facts and criminal actions which have been carried out, mediation has the advantage of considering the interests of the future of the family and keep the family together especially for the benefit of the children, religion also teaches the peaceful settlement of disputes. The mediation process is conducted in a closed manner and only attended by related parties and mediator, who is bound with ethics and code of ethics to maintain confidentiality. This process can make criminal avoid jail time, stigmatization, and prison life, which tends to make people become recidivist. Penal mediation has not been widely used for KDRT cases because there is no formal legal protection that provides a strong foundation for the use of penal mediation in the resolution of KDRT cases. Therefore there will be a need to re-evaluate and re-orient the laws, which will lead to the need for a criminal law reform especially concerning KDRT.*

*Keywords: KDRT, Penal Mediation, Discretion, Criminal Policy*

Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa: “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Pasal 28 H ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 menentukan bahwa: “Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa tindak kekerasan secara fisik, psikis, seksual dan penelantaran rumah tangga pada kenyataannya terjadi sehingga dibutuhkan perangkat hukum yang memadai untuk menghapus kekerasan dalam rumah tangga.

Pembaruan hukum yang berpijak pada kelompok rentan atau ter subordinasi, khususnya perempuan, menjadi sangat diperlukan sehubungan dengan banyaknya kasus kekerasan terutama kekerasan dalam rumah tangga. Pembaruan hukum tersebut diperlukan karena undang-undang yang ada belum memadai dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum masyarakat. Oleh karena itu diperlukan pengaturan tentang tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga secara tersendiri karena mempunyai kekhasan, walaupun secara umum di dalam KUHP telah diatur mengenai penganiayaan dan kesusilaan serta penelantaran orang yang perlu diberikan nafkah dan kehidupan. Undang-undang No. 23 Tahun 2004 ini mengatur ihwal pencegahan dan perlindungan serta

<sup>1</sup> Guru Besar Universitas 17 Agustus 1945, Semarang

<sup>2</sup> Lektor Kepala Universitas 17 Agustus 1945, Semarang

pemulihan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga, juga mengatur secara spesifik kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga dengan unsur-unsur tindak pidana yang berbeda dengan tindak pidana penganiayaan yang diatur dalam KUHP. Oleh karenanya sebagai wujud perlindungan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga terdapatlah pasal-pasal dalam Undang-undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang memuat ketentuan pidana mulai Pasal 44 - Pasal 49.

Sebagai suatu perwujudan kebijakan hukum pidana Undang-undang ini memuat ancaman pidana yang bersifat alternatif yaitu pidana penjara atau denda. Sehingga bagi seorang terdakwa, hakim bebas untuk memilih diantara dua macam ancaman pidana tersebut. Maksud Undang-undang KDRT ini tentunya agar walaupun terjadi pemidanaan, pidana yang dijatuhkan akan cenderung ringan sehingga titik akhirnya diharapkan perkawinan pelaku dan korban tidak akan pecah (Prayudi, 2008:120). Namun demikian banyak kasus kekerasan dalam rumah tangga yang dikenakan pidana penjara dari pada pidana denda. Pidana penjara yang dijatuhkan hakim ini patut dipertanyakan apakah pidana penjara dapat menimbulkan efek jera pada di terpidana mengingat banyak kasus kekerasan dalam rumah tangga dilakukan suami terhadap isteri dengan beralasan untuk mendidik isteri supaya patuh dan taat kepada suaminya, lebih-lebih dengan dianutnya sistem patriarkat di masyarakat memberi tempat dominan kepada kaum pria untuk menjadi kepala rumah tangga dan sekaligus penentu kebijakan dalam rumah tangga, bahkan banyak kasus terjadi pelaku yang kemudian dilaporkan atau diadukan melakukan tindak pidana KDRT ternyata pada awalnya merupakan korban dari jenis tindak pidana KDRT lainnya yang dilakukan oleh korban yang sebenarnya adalah pelaku awal dari sebuah proses kelahiran serangkaian KDRT dalam lingkup rumah tangganya. Contoh pelaku KDRT seorang laki-laki yang sering dihina isteri. Apabila hal ini terjadi berulang kali maka hilanglah kesabaran seorang suami dan melakukan pemukulan kepada isterinya mulanya sebenarnya hanya bermaksud memberi pelajaran kepada si isteri namun karena melanggar Undang-undang KDRT maka dilaporkan kepada aparat kepolisian. Terhadap kasus seperti ini patutkah hukum pidana memberikan perlindungan terhadap si isteri yang nota bene adalah pemicu awal permasalahan terjadi. Awal mula berawal dari *domestic violence* yang kemudian masuk kepada ranah publik. Apabila pidana penjara yang diterapkan maka terhadap si terpidana akan ditempatkan ke dalam Lembaga Pemasyarakatan, di Lembaga Pemasyarakatan diharapkan akan menjadikan terpidana menjadi lebih baik, namun kehidupan di Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia belum berhasil membina warga binaan sehingga menjadi lebih baik, mengingat kondisi di Lembaga Pemasyarakatan yang sebagian besar *overcapacity*. Bisa jadi terpidana yang tidak memiliki bakat jahat ketika dia masuk di Lembaga Pemasyarakatan justru akan semakin *down* atau malah semakin jahat.

Untuk mengatasi hal tersebut perlu perubahan paradigma. Pidana penjara yang semula sebagai sarana penal dalam penanggulangan kejahatan KDRT perlu dipertanyakan keberadaannya khususnya terhadap kasus-kasus KDRT yang tidak begitu berat, dengan mendayagunakan penanggulangan kejahatan melalui upaya non penal yang berupa mediasi penal.

Menurut Barda Nawawi Arief, dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana “non penal” karena lebih bersifat preventif dan karena kebijakan penal mempunyai kelemahan *offender oriented*, tidak *victim oriented* (Arief, 2010:78).

## Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas maka perumusan masalah dalam tulisan ini adalah (1) bagaimana kebijakan penanggulangan kejahatan melalui mediasi penal sebagai alternatif penyelesaian tindak pidana KDRT dan (2) bagaimana

kendala-kendala yang dihadapi dalam kebijakan penanggulangan kejahatan melalui mediasi penal sebagai alternatif penyelesaian tindak pidana KDRT?

### **Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Melalui Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana KDRT**

Bab VIII Pasal 44 – Pasal 49 Undang-undang No.23 Tahun 2004 mengatur tentang ketentuan pidana yang dapat diterapkan terhadap orang yang melakukan tindak pidana kekerasan dalam lingkup rumah tangga. Sedangkan bentuk-bentuk tindak kekerasan yang dapat dikenai sanksi pidana adalah kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual dan penelantaran rumah tangga. Dengan demikian, orang yang melakukan tindak kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual atau penelantaran rumah tangga, dapat dikenai sanksi pidana. Namun jenis dan besarnya sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelakunya masih harus merujuk pada pasal-pasal lain yang ditentukan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2004. Jenis sanksi yang terdapat dalam Undang-undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga terdiri dari sanksi alternatif yaitu pidana penjara atau denda. Hal ini dapat dilihat dalam pasal-pasal berikut:

Pasal 44 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 :

- (1). Setiap orang yang melakukan perbuatan kekerasan fisik dalam lingkup rumah tangga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 15.000.000,00 (lima belas juta rupiah).
- (2). Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan korban mendapat jatuh sakit atau luka berat, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun atau denda paling banyak Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).
- (3). Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengakibatkan matinya korban, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun atau denda paling banyak Rp.45.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).
- (4). Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suami terhadap isteri atau sebaliknya yang tidak menimbulkan penyakit atau halangan untuk menjalankan pekerjaan jabatan atau mata pencaharian atau kegiatan sehari-hari, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal tersebut di atas mengancam sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana kekerasan fisik dalam lingkup rumah tangga, namun tidak dijelaskan dalam pasal tersebut tentang apa yang dimaksud dengan kekerasan fisik. Pengertian tentang kekerasan fisik yang dimaksud oleh pasal tersebut merujuk pada Pasal 5 huruf a, yang pengertiannya dijelaskan dalam Pasal 6, yaitu perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat. Sanksi yang diancamkan bersifat alternatif, karena ancamannya adalah sanksi pidana penjara atau denda. Selain bersifat alternatif, sanksi yang diancamkan adalah maksimum umum, karena sanksinya menentukan “paling tinggi” atau “paling banyak” dan tidak menentukan “paling sedikit”.

Pasal 45 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 :

- (1). Setiap orang yang melakukan perbuatan kekerasan psikis dalam lingkup rumah tangga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b dipidana

dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 9.000.000,00 (sembilan juta rupiah).

- (2). Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suami terhadap isteri dan sebaliknya yang tidak menimbulkan penyakit atau halangan untuk menjalankan pekerjaan jabatan atau mata pencaharian atau kegiatan sehari-hari, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) bulan atau denda paling banyak Rp. 3.000.000,00 (tiga juta rupiah).

Ketentuan dalam Pasal 45 tersebut di atas, mengancam sanksi pidana terhadap orang yang melakukan kekerasan psikis, yang dimaksud dengan kekerasan psikis ditentukan dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, kehilangan rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan/atau penderitaan psikis berat pada seseorang.

Pasal 44 ayat (4) mensyaratkan adanya pengaduan untuk dapat diproses oleh aparat penegak hukum, hal ini karena ditentukan oleh Pasal 51 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 bahwa: Tindak pidana kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (4) merupakan delik aduan. Pasal 45 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 juga merupakan delik aduan. Hal ini ditentukan oleh Pasal 52, yang isinya adalah sebagai berikut: Tindak pidana kekerasan psikis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) merupakan delik aduan.

Pasal 46 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun atau denda paling banyak Rp.56.000.000,00 (lima puluh enam juta rupiah). Pasal tersebut menentukan ancaman sanksi pidana penjara atau denda terhadap pelaku tindak pidana kekerasan seksual, sedangkan yang dimaksud dengan perbuatan seksual ditentukan oleh Pasal 8 huruf a, yaitu paksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut.

Pasal 53 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 menentukan bahwa tindak pidana kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 yang dilakukan oleh suami terhadap isteri atau sebaliknya merupakan delik aduan.

Pasal 47 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 menyatakan bahwa setiap orang yang memaksa orang yang menetap dalam rumah tangganya melakukan hubungan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun atau denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) atau denda paling banyak Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah). Pasal 47 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 mengancam sanksi pidana terhadap tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga yang berupa pemaksaan hubungan seksual terhadap seseorang dalam lingkup rumah tangga dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu.

Pada Pasal 48 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tertulis bahwa dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 dan 47 mengakibatkan korban mendapat luka yang tidak memberi harapan akan sembuh sama sekali, mengalami gangguan daya pikir atau kejiwaan sekurang-kurangnya selama 4 (empat) minggu terus menerus atau 1 (satu) tahun tidak berturut-turut, gugur atau matinya janin dalam kandungan, atau mengakibatkan tidak berfungsinya alat reproduksi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun atau denda paling sedikit Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 48 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 mengancam sanksi pidana penjara atau sanksi pidana denda

terhadap tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal 46 dan Pasal 47. Adapun sanksi pidananya lebih berat dibanding dengan yang diancamkan pada Pasal 46 dan Pasal 47.

Pasal 49 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 menyatakan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp.15.000.000,00 (lima belas juta rupiah), setiap orang yang (a) menelantarkan orang lain dalam lingkup rumah tangganya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan (b) menelantarkan orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2). Pasal 49 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 ini mengancam sanksi pidana penjara atau sanksi pidana denda terhadap orang yang menelantarkan orang lain dalam lingkup rumah tangganya. Sedangkan pengertian tentang menelantarkan orang lain dalam lingkup rumah tangganya dijelaskan dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004, yang pengertiannya ialah (1) setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut dan (2) penelantaran sebagaimana dimaksud ayat (1) juga berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.

Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 ditentukan secara jelas bahwa siapa yang dapat dikatakan sebagai pelaku tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga adalah sebagai berikut:

- (1). Lingkup rumah tangga dalam Undang-undang ini meliputi :
  - a. Suami, isteri, dan anak;
  - b. Orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dengan orang sebagaimana dimaksud pada huruf a karena hubungan darah, perkawinan, persusuan, pengasuhan, dan perwalian, yang menetap dalam rumah tangga; dan/atau
  - c. Orang yang bekerja membantu rumah tangga dan menetap dalam rumah tangga tersebut.
- (2). Orang yang bekerja sebagaimana dimaksud huruf c dipandang sebagai anggota keluarga dalam jangka waktu selama berada dalam rumah tangga yang bersangkutan.

Adapun Faktor-faktor Penyebab Tindak Pidana Kekerasan Dalam Rumah Tangga

#### 1. Faktor Budaya.

Dalam budaya masyarakat Indonesia, anak-anak dan perempuan masih belum mendapat tempat atau masih belum dianggap sebagai individu yang berdiri sendiri. Meningkatnya kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan di Indonesia dapat dikatakan sebagai akibat dari sistem dan budaya yang berlaku dalam masyarakat Indonesia, Indonesia merupakan suatu bangsa yang memiliki banyak sekali ragam kebudayaan, karena dari sisi historis Indonesia adalah kumpulan dari berbagai kerajaan dan suku bangsa yang disatukan oleh Pemerintah kolonial Belanda pada waktu itu. Di Indonesia kata “melindungi”, ”mendidik” mempunyai banyak persepsi yang berbeda-beda. Kata-kata “melindungi”, ”mendidik”, sering disalahartikan dengan mengekang kebebasan, mengurung, memukuli, dan perlakuan buruk lainnya dengan alasan melindungi dari pengaruh buruk lingkungan. Padahal, pada intinya orang tua hanya menginginkan anak-anak menjadi seperti yang orang tua inginkan.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, anak-anak selalu menjadi obyek yang dapat diatur sekehendak hati orang yang lebih tua, terlebih lagi di dalam keluarga, anak tidak bisa dan tidak boleh menentang perlakuan ini, karena apabila mereka berani menentang apalagi melawan, kekerasanlah yang akan mereka dapatkan, baik

dengan alasan adat, norma maupun agama. Hal ini telah menjadi budaya sehingga sudah menjadi kelaziman di antara masyarakat Indonesia. Dalam budaya Indonesia klasik, anak-anak hampir tidak mempunyai hak sama sekali di dalam kehidupan mereka. Mereka tidak mempunyai hak untuk memilih apa yang akan dilakukannya dalam kehidupan. Anak laki-laki memang relatif lebih bebas dalam menentukan nasibnya kelak, walaupun dia juga hanya menjadi obyek eksploitasi untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi keluarganya, sedangkan anak perempuan akan menjadi lebih seperti robot dalam kehidupannya. Dia nyaris tidak diperbolehkan mengemukakan pendapatnya, bahkan hal yang menyangkut tentang dirinya sekalipun. Pemaksaan perkawinan di desa-desa merupakan salah satu contoh kekerasan terhadap anak. Banyak anak-anak yang telah dijodohkan oleh orang tuanya bahkan sebelum dia lahir.

## 2. Faktor Agama.

Norma agama merupakan unsur penting dan pokok dalam kehidupan manusia. Norma agama ini yang membimbing seseorang ke arah jalan yang baik dan benar, norma tersebut menunjukkan segala apa yang dilarang dan diharuskan masyarakat, mana yang baik dan mana yang jelek. Demikian apabila seseorang benar-benar memahami dan menjalankan norma agamanya, maka ia akan menjadi manusia yang baik dan tidak bertingkah laku yang dapat merugikan orang lain. Akan tetapi Agama seringkali dipakai alat (kedok) untuk memaksa anak dan isteri (wanita) mematuhi keinginan orang tua/suami, sehingga sering terjadi pemaksaan terhadap anak/isteri/wanita untuk melayani nafsu orang tuanya/suami.

## 3. Faktor Lingkungan Keluarga.

Keluarga adalah lembaga pertama dan utama dalam melaksanakan proses sosialisasi pribadi anak. Menurut Odi Solahudin, di tengah keluarga, anak belajar mengenai makna cinta kasih, simpati, loyalitas, ideologi, bimbingan, dan pendidikan. Keluarga memberikan pengaruh yang menentukan pada pembentukan watak dan kepribadian anak sekaligus menjadi unit sosial terkecil yang memberikan fondasi primer bagi perkembangan anak, baik buruknya struktur keluarga memberikan dampak baik atau buruknya perkembangan jiwa dan jasmani anak (Solahudin, 2004: 6). Adapun faktor-faktor penyebab timbulnya tindak kekerasan sebagai akibat dari lingkungan keluarga memang dari rumah tangga berantakan. Bila rumah terus menerus dipenuhi konflik yang serius, rumah tangga tersebut akan menjadi retak, akhirnya mengalami perceraian dan terjadilah berbagai kesulitan-kesulitan bagi semua anggota keluarga, terutama anak-anak. Pecahnya keharmonisan dalam keluarga dan anak menjadi bingung merasakan ketidak pastian emosional. Seringkali karena benci dengan suaminya isteri melakukan kekerasan terhadap anak-anaknya, demikian pula sebaliknya. Suami karena benci dengan isterinya maka anak menjadi pelampiasan.

## 4. Faktor Korban

Kadang kala si korban juga memegang peranan di dalam terjadinya tindak pidana kekerasan. Misalnya saja korban ketika dikasih tahu malah melawan sehingga orang menjadi emosi dan melakukan kekerasan.

## 5. Faktor Balas Dendam.

Faktor balas dendam seringkali terjadi pada keluarga yang masa mudanya dikekang oleh orang tuanya (trauma masa kecil), kemudian ketika dia menjadi orang tua maka akan meniru perlakuan yang dia terima dari orang tuanya.

## 6. Faktor Kemiskinan.

Kemiskinan dapat berpotensi menimbulkan tindakan kekerasan yaitu tindak penganiayaan. Di samping kemiskinan, gaya hidup konsumtif juga berpotensi terhadap eksploitasi seksual.

Kasus kekerasan dalam rumah tangga yang terjadi sesungguhnya dapat disebut sebagai fenomena gunung es, karena banyak korban kekerasan dalam rumah tangga yang tidak melaporkan apabila terjadi KDRT. Sebagian korban wanita menganggap kasus KDRT sebagai kasus yang biasa terjadi bukan merupakan kasus KDRT yang perlu ditanggulangi dengan sanksi yang berupa pidana. Pepatah mengajarkan untuk tidak membawa kasus rumah tangga ke ranah publik. Hal ini dilakukan secara turun temurun sehingga menjadi budaya masyarakat untuk menutup-nutupi masalah rumah tangga yang dianggap aib untuk dikonsumsi publik.

Namun demikian, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) mengungkapkan kasus kekerasan dalam rumah tangga dalam tiga tahun terakhir mengalami peningkatan, bahkan kasus kekerasan terhadap anak yang bermasalah dengan hukum juga meningkat. Dalam data yang ada, pada 2009 kasus KDRT yang berhasil dicatat KPPPA berdasar pada data Kepolisian sebanyak 143.586 kasus. Pada 2010 berjumlah 105.103 kasus. Memasuki 2011, kasus yang ada sebanyak 119.107. Dari data tersebut kekerasan yang terjadi adalah seputar fisik, psikis, dan eksploitasi. Menurut Menteri pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Linda Amalia Sari Gumelar, meningkatnya kasus yang ada masih dikarenakan persoalan ekonomi, selain itu ada juga persoalan sosial budaya masyarakat yang mensubordinasikan perempuan dan anak. Tidak hanya itu permasalahan mengenai produk perundang-undangan yang masih banyak bias gender dan bersifat diskriminatif juga menjadi salah satu penyebab. Karena itu Menteri berharap agar para hakim dapat memutus setiap perkara KDRT dan anak dengan seadil-adilnya (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/12/04/27/m34tjt-kas>).

Sementara itu Deputi Bidang Perlindungan Perempuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, Riskiyono, mengatakan, sepanjang 2010 angka pengajuan perceraian karena KDRT mencapai 15.000 kasus (<http://www.riaupos.co/berita.php?act=full&id=11656&kat=1>).

Statistik Mitra Perempuan *Women's Crisis Centre* tahun 2011 (hingga 10 Desember) mencatat jumlah layanan pengaduan dan bantuan diberikan kepada 209 orang perempuan dan anak-anak yang mengalami kasus kekerasan, terutama 90.43% merupakan kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga di wilayah Jakarta, Tangerang, Bekasi, Depok, Bogor dan wilayah lainnya (<http://perempuan.or.id/statistik-catatan-tahunan/2012/01/03/tahun-2011>).

Berdasarkan banyaknya kasus tersebut di atas perlu disikapi oleh aparat penegak hukum untuk melakukan penanggulangannya. Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Ada pula yang menyebutnya sebagai "*older philosophy of crime control*". (Arief, 1994:18). Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana ini ada yang pro dan kontra. Apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah dan dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana. Menurut Roeslan Saleh perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan, ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi terdakwa, pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat

yang mentaati norma-norma masyarakat (*ibid*, 1994:21). Dari pendapat Roeslan Saleh tersebut maka sebenarnya persoalannya bukan pada masalah pro dan kontra melainkan pada pendekatan yang bagaimanakah yang seyogyanya ditempuh dalam menggunakan sanksi pidana dalam penanggulangan kejahatan.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan bagian dari *criminal policy*. Kebijakan kriminal inipun pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Meningkatnya kriminal dapat mengganggu kebijakan perencanaan kesejahteraan masyarakat yang ingin dicapai. Oleh karenanya perencanaan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial harus pula dibarengi dengan kebijakan perencanaan perlindungan sosial. Sudarto mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha-usaha mengatasi segi negatif dari perkembangan masyarakat, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*social defence planning*" inipun harus merupakan bagian integral dari rencana perlindungan masyarakat (Soedarto, 1985:104). Bertolak dari pandangan yang integral inilah maka perlu diperhatikan pendekatan integral antara kebijakan penal dan non penal. Khususnya dalam tulisan ini adalah kebijakan penal dan non penal dalam penanggulangan kejahatan kekerasan dalam rumah tangga.

Pandangan bahwa suatu proses perkara pidana yang sudah masuk dalam sistem harus tuntas hingga pengadilan agaknya masih dianut oleh aparat penegak hukum (Zulfa, 2011:166). Upaya mediasi sebagai jalan yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan suatu perkara pidana bukan merupakan mekanisme yang dikenal dalam hukum pidana. Alhasil tanpa memandang jenis dan kualifikasi tindak pidana seolah-olah pemidanaan adalah sebagai tujuan akhir. Akibat lebih jauh adalah terjadinya *overcapacity* lembaga pemasyarakatan. Dampak yang lahir dari kelebihan jumlah penghuni dibandingkan kapasitas ruang menimbulkan kerusakan di dalam Lembaga Pemasyarakatan, kasus-kasus pelecehan seksual, kesehatan dan kekerasan. Hal ini bermuara kepada proses pembinaan yang justru memicu masalah stigmatisasi bagi seseorang mantan narapidana. Hal ini dapat kita lihat munculnya kerusakan-kerusakan di sejumlah lembaga pemasyarakatan seperti yang baru-baru ini terjadi kebakaran di LP Krobokan Bali.

Proses mediasi penal merupakan alternatif proses penyelesaian perkara pidana untuk mengatasi hal tersebut. Dengan menghindarkan seseorang masuk dalam Lembaga Pemasyarakatan maka di samping dapat menghindari stigmatisasi terpidana juga dapat menghemat biaya negara.

Mediasi penal merupakan salah satu bentuk alternatif sengketa di luar pengadilan, yang biasa dikenal dengan istilah ADR atau *Alternative Dispute Resolution*. Menurut Barda Nawawi Arief, walaupun pada umumnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya ada dalam sengketa perdata, namun dalam praktek sering juga kasus pidana diselesaikan di luar pengadilan melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga pemaafan yang ada di dalam masyarakat (Arief, 2010:3).

Dalam masyarakat adat sebenarnya telah mengenal lembaga mediasi ini salah satu contoh adalah masyarakat adat Atoin Meto, dalam menyelesaikan kasus KDRT diselesaikan secara adat dengan pemberian Opat (Tallan, 2010:137). Pada umumnya pola penyelesaiannya didahului oleh informasi dari pihak korban (keluarga) teristimewa pihak isteri terhadap keluarga pelaku (suami) bahwa telah terjadi KDRT. Setelah itu para pihak akan duduk bersama (*tok tabua he taloit*), untuk membicarakan bagaimana baiknya penyelesaiannya. Penyelesaian KDRT sebagaimana kasus pidana pada umumnya, memiliki acara (hukum acara) yang paten, artinya jika ada *lasi* (masalah) maka pelaku



(*amoet lasi*) harus memberikan denda (*opat*). Untuk urusan Opat, dapat disesuaikan dengan komunikasi para pihak (Lamber Missa, 2010:134).

Data yang diperoleh dari hasil penelitian (tesis) Lamber Missa yang berjudul *Studi Kriminologi Penyelesaian KDRT Di Wilayah Kota Kupang Propinsi NTT* menyebutkan bahwa pada umumnya kasus KDRT lebih cenderung diselesaikan secara *non justitia*, jarang sekali sampai ke tingkat Pengadilan, sekalipun tingkat penanganannya sudah sampai pada P.21, tapi biasanya masih ada kemungkinan kasus tersebut akan diselesaikan dengan damai, sehingga pada akhirnya hanya satu atau dua kasus saja yang sampai ke Pengadilan. Dari data kasus KDRT di Polresta Kupang Tahun 2004 s/d 2007 terdapat 27 kasus KDRT hanya 8 yang P.21 dan 11 kasus diselesaikan secara *non justitia* (Missa, 2010:140).

Polisi sebagai ujung tombak proses peradilan pidana menurut ketentuan Pasal 18 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 diberikan hak untuk melakukan diskresi kepolisian. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri, pelaksanaannya hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perumusan pasal ini menimbulkan kontradiksi antara ayat (1) dan ayat (2) karena disyaratkan harus melihat pada peraturan yang berlaku, ini menimbulkan tidak semua hal dapat dilakukan diskresi kepolisian. Walaupun dalam prakteknya masalah diskresi kepolisian ini menjadi pendapat yang pro dan kontra. Sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan kekerasan dalam rumah tangga kiranya model penyelesaian melalui mediasi ini dapat dikembangkan dalam proses peradilan pidana, hanya perlu diberlakukan dengan ketentuan-ketentuan khusus, dengan mempertimbangkan berat ringannya kasus KDRT. Salah seorang pakar yang setuju terhadap diskresi kepolisian adalah Satjipto Rahardjo, yang menyatakan bahwa: polisi-polisi di lapangan melakukan diskresi, oleh karena apabila ketentuan yang bersifat umum itu dipaksakan untuk diterapkan begitu saja terhadap kejadian yang selalu unik, maka hukum berisiko untuk menimbulkan kegaduhan sosial, maka sesungguhnya di tangan-tangan perilaku polisi itulah hukum menemukan maknanya (Satjipto, 2009:15).

Disinilah peran polisi dibutuhkan sebagai *policy makers*. Joseph Goldstein menggolongkan diskresi ke dalam *invocation discretion* dan *non invocation discretion*. Yang pertama polisi memilih untuk menerapkan hukum pidana dan melakukan penahanan, yang kedua sekalipun polisi dapat melakukan penahanan, tetapi ia memilih untuk tidak menggunakannya (Rahardo Satjipto, 2010:107).

Pertimbangan lain perlunya mediasi untuk tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga ini juga dapat didasarkan pada ancaman pidana yang bersifat alternatif antara pidana penjara atau denda ini memberikan peluang kepada hakim untuk tidak menjatuhkan pidana penjara, mengingat pidana penjara banyak madorot dari pada manfaatnya, mengingat proses pembinaan di dalam lembaga pemasyarakatan belum dapat berfungsi secara baik. Hasil penelitian belum menunjukkan keberhasilan Lembaga Pemasyarakatan dalam pembinaan narapidana. Dengan adanya ancaman yang bersifat alternatif ini kiranya dapat memberikan peluang atau dasar pertimbangan aturan secara informal, walaupun demikian dasar hukum formal perlu dipikirkan untuk masa yang akan datang.

Politik hukum pidana merupakan pemilihan terhadap nilai-nilai untuk mencegah terjadinya delinkuensi dan kejahatan, dengan lain perkataan, maka politik hukum pidana merupakan upaya untuk secara rasional mengorganisasikan reaksi-reaksi sosial terhadap delinkuensi dan kejahatan (Soekanto, 1981:119). Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan hukum pidana menuntut adanya penelitian dan pemikiran terhadap masalah

sentral yang sangat fundamental dan strategis. Termasuk dalam klasifikasi masalah yang demikian antara lain masalah kebijakan dalam menetapkan sanksi pidana, termasuk pidana penjara (Arief, 1994:3). Karakteristik masyarakat Indonesia lebih bersifat monodualistik dan pluralistik, dan berdasarkan berbagai kesimpulan seminar nasional, sumber hukum nasional diharapkan berorientasi pada nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, yaitu yang bersumber pada nilai-nilai hukum adat dan hukum agama. (Arief, 2011:7). Oleh karenanya sejalan dengan pendapat Barda Nanawi Arief tersebut di atas maka, pemidanaan terhadap pelaku KDRT dengan kualifikasi delik yang tidak begitu berat, mediasi penal merupakan alternatif pilihan yang terbaik bagi pelaku, dengan memperhatikan keseimbangan antara pemidanaan dan keharmonisan rumah tangga, mengingat dalam rumah tangga terdapat anak-anak dan isteri yang membutuhkan ketergantungan ekonomi dan sosial.

Reorientasi dan revaluasi terhadap jenis pidana dan pemidanaan merupakan suatu hal yang diperlukan sehubungan dengan perkembangan masyarakat dan meningkatnya kriminalitas di Indonesia. Penelitian kriminologi dapat dipakai untuk membantu pembuatan Undang-undang pidana (kriminalisasi) atau pencabutan undang-undang (dekriminalisasi) sehingga kriminologi sering disebut "*signal wetenschap*". Bahkan aliran modern yang diorganisasikan oleh Von Liszt menghendaki kriminologi bergabung dengan hukum pidana sebagai ilmu bantunya agar bersama-sama menangani hasil penyelidikan "politik kriminal" sehingga memungkinkan memberikan petunjuk jitu terhadap penanggulangan hukum pidana dan pelaksanaannya (Soesanto, 2011: 20). Demikian pula terhadap kejahatan kekerasan dalam rumah tangga yang merupakan kejahatan domestik. Kalau di Amerika Serikat, Austria, Polandia, Denmark and Finlandia kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga dapat di mediasi mengapa Indonesia tidak.

Menurut Fatahillah A. Syukur, secara umum mediasi perdata kebanyakan bertujuan mencapai kesepakatan, namun mediasi penal lebih fokus pada terciptanya dialog yang konstruktif (*dialogue driven*) dengan penekanan pada pemulihan korban, tanggung jawab pelaku, dan perbaikan kerusakan/penderitaan yang telah terjadi (Mark Umbert dalam A.Syukur, 2011:69).

### **Kendala-kendala Yang Dihadapi Dalam Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Melalui Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana KDRT**

Kebijakan penanggulangan kejahatan melalui mediasi penal sebagai alternatif penyelesaian tindak pidana KDRT dalam penerapannya, terdapat beberapa kendala diantaranya (1) belum melembaganya proses penyelesaian melalui mediasi ini di kalangan penegak hukum dan masyarakat, (2) tidak adanya dasar hukum yang kuat dalam penyelesaian melalui mediasi ini menimbulkan aparat penegak hukum tidak berani melakukan diskresi, (3) sistem peradilan pidana berujung tombak pada proses penyidikan, apabila tersangka sudah dikenai penahanan pada proses penyidikan maka mau tidak mau akan berlanjut pada proses berikutnya yaitu penuntutan dan persidangan. Apabila tersangka sudah ditahan maka tidak ada pilihan lain bagi hakim untuk menjatuhkan pidana penjara, alhasil proses mediasi tidak bisa dilakukan.(4) Bagi pihak korban khususnya seorang isteri terkadang tidak mau dilakukan mediasi apalagi apabila sebelumnya sudah ada pria idaman lain, maka dengan adanya putusan pemidanaan akan mempermudah proses perceraian, (5) akibat atau dampak buruk dari tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga cukup parah sehingga korban tidak bisa memaafkan, (6) para pihak tidak mentaati terhadap putusan mediasi, misalnya si terdakwa mengulangi tindak pidananya lagi, dan (7) ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum, sehingga apabila aparat penegak hukum menjadi mediator maka masyarakat memiliki persepsi negatif sehingga menimbulkan kecurigaan yang tidak beralasan.

Mediasi penal merupakan salah satu instrumen dari konsep keadilan restoratif. Para pihaklah yang menentukan nilai keadilan yang mereka inginkan, bukan lembaga peradilan. Keterlibatan aparat penegak hukum hanyalah sebagai mediator. Mediasi penal merupakan metode penyelesaian sengketa yang cocok dalam menangani perkara KDRT di Indonesia. Hal ini disebabkan karena mayoritas masyarakat masih mengutamakan penyelesaian secara damai dalam penyelesaian sengketa terutama dalam sengketa keluarga. Harmoni dan keutuhan keluarga merupakan prioritas dalam budaya masyarakat Indonesia yang terus dijaga. Tradisi ini sesuai dengan sifat kolektivitas negara timur yang berbeda dengan individualitas negara barat (A. Syukur, 2011:199).

Dibanding proses persidangan yang hanya mempertimbangkan fakta hukum dan perbuatan yang telah dilakukan, mediasi mempunyai keunggulan karena mempertimbangkan kepentingan masa depan keluarga dan menjaga keutuhan keluarga terutama untuk kepentingan masa depan anak, ajaran agama juga mengajarkan penyelesaian sengketa secara damai. Proses mediasi dilakukan secara tertutup dan hanya dihadiri para pihak dan mediator, yang terikat etika dan kode etik untuk menjaga kerahasiaan. Menghindarkan pelaku pada pidana penjara dan stigmatisasi serta pergaulan dalam penjara yang cenderung menyebabkan orang menjadi *recidive*. Hanya saja proses mediasi penal ini hanya ditemui di tingkat Kepolisian itupun tidak ada penelitian yang dapat menunjukkan data statistik seberapa besar mediasi penal digunakan sebagai metode penyelesaian kasus KDRT. Mengingat tidak adanya payung hukum yang memberikan dasar pembedaan mediasi penal di tingkat persidangan menyebabkan hakim enggan menyelesaikan kasus kekerasan dalam rumah tangga dengan menggunakan mediasi penal. Sebenarnya tidak semua kasus kekerasan dalam rumah tangga dapat diselesaikan secara mediasi penal melainkan harus ada seleksi terhadap kasus yang ditangani. Terhadap pelaku yang mempunyai kebiasaan untuk menyakiti, sadis dan terus berulang kiranya tidaklah tepat diselesaikan secara mediasi, melainkan litigasi merupakan alternatif yang terbaik untuk perlindungan korban.

### Kesimpulan

1. Kebijakan penanggulangan kejahatan melalui mediasi penal dalam penanggulangan tindak pidana KDRT merupakan kebijakan yang perlu diadakan sebagai alternatif penyelesaian perkara KDRT. Hanya saja tidak semua kasus KDRT dapat diselesaikan secara mediasi ada batasan-batasan yang perlu ditetapkan oleh pembuat Undang-undang. Tidak adanya payung hukum menjadikan kendala pemanfaatan mediasi penal sebagai metode penyelesaian kasus KDRT.
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam kebijakan penanggulangan kejahatan melalui mediasi penal dalam penanggulangan tindak pidana KDRT adalah belum melembaganya proses penyelesaian melalui mediasi di kalangan penegak hukum dan masyarakat, tidak adanya dasar hukum yang kuat dalam penyelesaian melalui mediasi ini menimbulkan aparat penegak hukum tidak berani melakukan diskresi, sistem peradilan pidana berujung tombak pada proses penyidikan, apabila tersangka sudah dikenai penahanan pada proses penyidikan maka mau tidak mau akan berlanjut pada proses berikutnya yaitu penuntutan dan persidangan. Apabila tersangka sudah ditahan maka tidak ada pilihan lain bagi hakim untuk menjatuhkan pidana penjara, alhasil proses mediasi tidak bisa dilakukan, bagi pihak korban khususnya seorang isteri terkadang tidak mau dilakukan mediasi apalagi apabila sebelumnya sudah ada pria idaman lain, maka dengan adanya putusan pemidanaan akan mempermudah proses perceraian, begitu juga apabila akibat atau dampak buruk dari tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga cukup parah sehingga korban tidak bisa memaafkan. Demikian pula apabila para pihak tidak mentaati putusan mediasi maka putusan pemidanaan

merupakan jalan terakhir. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum, menyebabkan metode mediasi tidak disukai.

### Saran

1. Perlu dibuat payung hukum untuk penyelesaian kasus KDRT melalui mediasi penal.
2. Aparat penegak hukum khususnya polisi selaku penyidik seyogyanya melakukan seleksi terhadap kasus-kasus KDRT mana yang patut diselesaikan secara litigasi dan mana yang bisa diselesaikan secara non litigasi dengan mempertimbangkan kasus demi kasus dan tingkat berbahayanya pembuat dan perbuatannya.
3. Undang-undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga perlu dikaji ulang, mengingat telah banyak tindak pidana kekerasan yang diatur dalam Undang-undang lain seperti: KUHP, dan Undang-undang Perlindungan Anak, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih.

### Daftar Pustaka

- Arief, Barda Nawawi. 1994. **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**. Semarang: CV Ananta.
- \_\_\_\_\_. 2010. **Mediasi Penal Penyelesaian Perkara Di Luar Pengadilan**. Semarang: Pustaka Magister.
- \_\_\_\_\_. 2011. **Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan**. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 2005. **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana**. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 2007. **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan**. Jakarta: Kencana, Prenada Media Group.
- A Syukur, Fatahillah. 2011. **Mediasi Perkara KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga) Teori dan praktek Di Pengadilan Indonesia**. Bandung: Mandar Maju.
- Dewi, D.S dan A Syukur, Fatahillah. 2011. **Mediasi Penal: Penerapan Restorative Justice Di Pengadilan Anak Indonesia**. Jakarta: Indie Publishing.
- Prayudi, Guse. 2008. **Berbagai Aspek Tindak Pidana Kekerasan Dalam Rumah Tangga**. Yogyakarta: Merkid Press.
- Susanto, I.S. 2011. **Kriminologi**. Yogyakarta: Genta Publishing. Yogyakarta.
- Solahudin, Odi. 2004. **Di bawah Bayang-Bayang Ancaman**. Semarang: Yayasan Setara.
- Soekanto, Soerjono, dkk. 1981. **Kriminologi Suatu Pengantar**. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soedarto, 1985. **Hukum dan Hukum Pidana**. Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto. 2010. **Sosiologi Hukum**. Yogyakarta: Genta Publishing.
- \_\_\_\_\_, 2009. **Hukum Dan Perilaku**. Jakarta: Kompas.
- Zulfa, Eva Achjani. 2011. **Pergeseran Paradigma Pidanaaan**. Bandung: Lubuk Agung.

### Tesis

- Missa, Lamber. 2010. **Studi Kriminologi Penyelesaian Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Wilayah Kota Kupang Propinsi Nusa Tenggara Timur**. Semarang: Tesis Magister Ilmu Hukum UNDIP.
- Tallan, Rudolfus. 2010. **Penyelesaian Kasus-kasus Pidana Pada Masyarakat Adat Atoin Meto Di Pulau Timor Dalam Perspektif Restorative Justice**.

### Internet

- <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/12/04/27/m34tjt-kas>
- <http://www.riaupos.co/berita.php?act=full&id=11656&kat=1>
- <http://perempuan.or.id/statistik-catatan-tahunan/2012/01/03/tahun-2011>